
Weltwirtschaft und Nachhaltigkeit

Schlaglicht

Jugendarbeitslosigkeit als globale Herausforderung

Weltweit ist die Jugendarbeitslosigkeit seit Jahrzehnten hoch. Im Jahr 2013 waren schätzungsweise 73 Millionen Jugendliche im Alter von 15 bis 24 Jahren arbeitslos. Bedenklich ist, dass die wirtschaftliche Erholung seit der globalen

Finanz- und Wirtschaftskrise bisher nicht zu einer Verringerung der Jugendarbeitslosenquote geführt hat: Mit 12,6 % war sie 2013 immer noch fast so hoch wie im Jahr 2009 (ILO 2013, S. 8).

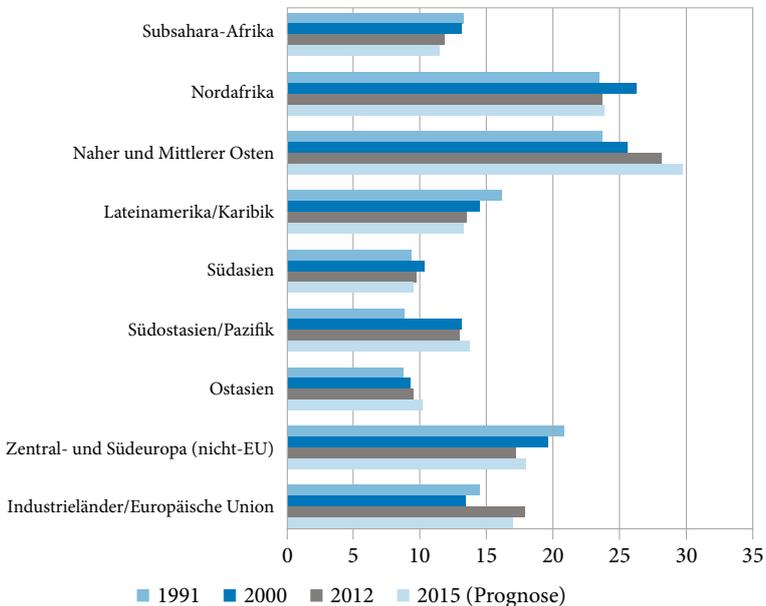
Große regionale Unterschiede

Dabei gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Weltregionen. Besonders

betroffen sind der Nahe und Mittlere Osten und Nordafrika, mit einer ge-

Abbildung 1: Regionale Jugendarbeitslosigkeit: besonders hoch im Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika

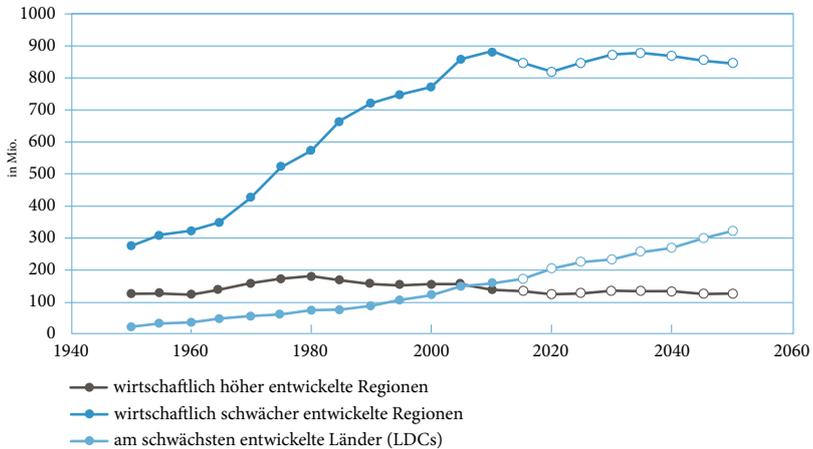
Jugendarbeitslosenquote nach Regionen in % 1991–2015



Quelle: eigene Darstellung nach ILO 2013, S. 80 und ILO 2014

Abbildung 2: Die Jugendbevölkerung wächst vor allem in den ärmsten Ländern

Bevölkerungswachstum der 15- bis 24-Jährigen 1950–2050



Quelle: eigene Darstellung nach United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2013

schätzten Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2014 von 29,6 % bzw. 23,9 %. Niedriger sind die Arbeitslosenquoten in den Industriestaaten (17,5 %), aber auch in Südostasien (13,5 %), in Lateinamerika/Karibik (13,3 %), in Subsahara-Afrika (11,7 %), in Ostasien (10,0 %) und in Südasien (9,6 %). Allerdings liegt die Arbeitslosigkeit von jungen Frauen in vielen Weltregionen deutlich über diesen Durchschnittswerten, und in Teilen Asiens und dem Nahen und Mittleren Osten erwartet die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) für die kommenden Jahre eine Verschlechterung der Situation. Nur für die Industriestaaten ist mit einem positiven Trend zu rechnen (ILO 2013, S. 80) [vgl. Abbildung 1].

Ein wichtiger Grund für die hohe Zahl jugendlicher Arbeitsloser ist die

Bevölkerungsentwicklung. Seit den 1960er Jahren haben die Geburtenraten zwar weltweit stark abgenommen, von durchschnittlich sechs auf weniger als drei Kinder pro Frau. Dies gilt für fast alle Länder Asiens und Lateinamerikas und auch für Nordafrika. Auch in Subsahara-Afrika sind die Geburtenraten leicht gesunken. Sie sind jedoch immer noch so hoch, dass es dort in den nächsten Jahrzehnten keine Verlangsamung des Bevölkerungswachstums geben wird. Der Großteil des Zuwachses der Weltbevölkerung um schätzungsweise zwei Milliarden Menschen bis zur Mitte dieses Jahrhunderts wird in dieser Weltregion stattfinden, und entsprechend groß wird die dortige Jugendbevölkerung sein (United Nations 2013) [vgl. Abbildung 2].

Rahmenbedingungen und Triebkräfte

Die Bevölkerungsentwicklung ist aber nicht der alleinige Treiber der Jugendarbeitslosigkeit. Viele Länder in Südostasien und Lateinamerika verzeichneten in den vergangenen Jahrzehnten einen starken Jugendüberhang, konnten diese jungen Menschen aber dank günstiger wirtschaftlicher und anderer Rahmenbedingungen in den Arbeitsmarkt integrieren. In diesen Ländern, zum Beispiel in Südkorea, wirkten die großen Jugendüberhänge als Wachstumsmotor. In Subsahara-Afrika hingegen ist die Zahl von Jugendlichen, die neu auf den Arbeitsmarkt drängen, besonders schnell gewachsen, dort stellen sie mittlerweile 60 % der Arbeitslosen (AfDB, OECD, UNDP, UNECA 2012, S. 100). Diese Länder können offensichtlich die großen Jugendüberhänge nicht nutzen und den jungen Menschen keinen ausreichenden Zugang zu Bildung, Ausbildung und Beschäftigung bieten.

Noch deutlicher wird das bei einem Vergleich der Arbeitslosenquoten verschiedener Altersgruppen. So waren 2012 in Ägypten über 35 % der Jugendlichen als arbeitslos registriert, von den Erwachsenen hingegen nur 6 % (ILO 2014). Allerdings lassen sich die Arbeitslosenquoten von Jugendlichen und Erwachsenen oft nur schlecht miteinander vergleichen, denn in der Jugendarbeitslosigkeit spiegelt sich auch der schwierige Übergang von der Schule in

den Beruf wider. Gleichwohl sind die Arbeitslosenquoten von Jugendlichen in den Ländern Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens sowie Südost- und Südasiens so viel höher als die der Erwachsenen, dass nicht mehr von einer »normalen« Sucharbeitslosigkeit gesprochen werden kann.

Ein weiterer Treiber für hohe Jugendarbeitslosigkeit sind strukturelle wirtschaftliche Probleme. Hierzu zählen vor allem eine verpasste Industrialisierung und damit ein Mangel an qualifizierten Arbeitsplätzen, starre Arbeitsmarktregulierungen insbesondere im öffentlichen Sektor, die Ältere bevorteilen, sowie eine nicht an den Arbeitsmarktbedürfnissen ausgerichtete berufliche und universitäre Bildung. In vielen Schwellenländern ist ein Nebeneinander von beruflicher Über- und Unterqualifizierung zu beobachten. Das Resultat ist ein zunehmender *skills mismatch*, bei dem das Arbeitsangebot nicht mit der Nachfrage übereinstimmt (Angenendt/Popp 2012). Das gilt besonders für Nordafrika und den Nahen und Mittleren Osten; dort hat in den vergangenen Jahren der Anteil formal besser Ausgebildeter an den jugendlichen Arbeitslosen zugenommen. In den Industriestaaten betrifft die Arbeitslosigkeit junge Akademiker meist in geringerem Umfang, hier finden vor allem junge Geringqualifizierte keine Arbeit.

Nicht nur Arbeitslosigkeit zählt: NEET und Unterbeschäftigung

Insbesondere in weniger entwickelten Ländern reicht die Jugendarbeitslosenquote aber nicht aus, um die Lebenswirklichkeit der Jugendlichen abzubilden. Die Beschäftigungssituation der Jugendlichen lässt sich besser erfassen, wenn die sogenannte *Not in Employment, Education or Training-rate* (NEET-Quote) verwendet wird. Diese gibt den Anteil der Jugendlichen wieder, die weder einer Beschäftigung nachgehen noch in Ausbildung sind.

In den Staaten der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) lag die NEET-Quote 2012 bei 15 % der 15- bis 29-Jährigen; zudem würden nahezu 40 % der Teilzeitbeschäftigten in dieser Altersgruppe gern mehr arbeiten (OECD 2014, S. 362). Zu bedenken ist, dass die NEET-Quote diejenigen nicht erfasst, die nur prekär beschäftigt sind, und dieser Indikator für viele Entwicklungs- und Schwellenländer nicht verfügbar ist.

Die Problemlagen sind in einzelnen Ländern sehr unterschiedlich: In einigen ist die Jugendarbeitslosigkeit das zentrale Problem, in anderen die Unterbeschäftigung und in wieder anderen die große Zahl an Entmutigten und Inaktiven. Die ILO geht davon aus, dass in einigen Entwicklungs- und Schwellenländern zwei von drei jungen Menschen ihr Potenzial nicht nutzen können, weil

Die Problemlagen sind in einzelnen Ländern sehr unterschiedlich: In einigen ist die Jugendarbeitslosigkeit das zentrale Problem, in anderen die Unterbeschäftigung und in wieder anderen die große Zahl an Entmutigten und Inaktiven. Die ILO geht davon aus, dass in einigen Entwicklungs- und Schwellenländern zwei von drei jungen Menschen ihr Potenzial nicht nutzen können, weil

Tabelle 1: Die Vielfalt von Beschäftigungsverhältnissen ist groß und nicht immer eindeutig

Arbeitsstatus	Zeitnutzung	Beschäftigungsart		Qualität des Arbeitsverhältnisses	Formalität des Arbeitsverhältnisses
beschäftigt	Vollzeit	abhängig beschäftigt		gesichert	formell
		selbstständig			
		mithelfend im Familienbetrieb/unbezahlt			
	Teilzeit	unfreiwillig		prekär	informell
freiwillig					
nicht beschäftigt	arbeits-suchend	arbeitslos	volle Arbeitslosigkeit	NEET	
	inaktiv	entmutigt			
		Hausarbeit			
in der Ausbildung	Schüler/Student/Lehrling				

Quelle: in Anlehnung an http://www.africaneconomicoutlook.org/theme/youth_employment/labour-market-definitions, 29.11.2014

sie entweder nicht beschäftigt sind, keine Ausbildung machen oder arbeitslos bzw. irregulär beschäftigt sind (ILO 2013, S. 1). So ist in den Ländern Südasiens nur ein Viertel und in Nordafrika nur ein Fünftel der jungen Frauen aktiv am Arbeitsmarkt beteiligt, im Nahen und Mittleren Osten sind es sogar nur 13 % (ILO 2014). Es ist jedoch nicht davon

auszugehen, dass alle anderen die Schule besuchen oder sich in Ausbildung befinden. Um diese »Grauzone« besser zu bestimmen und die methodischen Probleme bei der Messung der Arbeitslosigkeit und der Unter- und Nichtbeschäftigung zu verringern, sind neue Indikatoren zur Erfassung der Arbeitswelt von Jugendlichen und Erwachsenen nötig.

Handlungsmöglichkeiten

Jugendarbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung sind derzeit überall auf der Welt ein Problem und betreffen sowohl Länder mit vielen jungen Menschen als auch Industriestaaten mit sinkendem Anteil Jugendlicher. Diese Entwicklung birgt erhebliches Konfliktpotenzial, nicht nur im Hinblick auf die Unzufriedenheit mit der jeweiligen Regierung und Gesellschaft, sondern auch bezüglich der Entwicklung des Landes. Das gilt vor allem, wenn sich die Jugendarbeitslosigkeit zu einer dauerhaften Arbeitslosigkeit verstetigt. Dabei besteht neben dem erhöhten Risiko politischer Instabilität die Gefahr, dass erworbene theoretische und praktische Kenntnisse verloren gehen und die Jugendlichen zu einer »lost generation« werden.

Die unterschiedlichen Ursachen der schlechten Arbeitsmarktsituation Jugendlicher bedingen, dass es keine einheitliche Lösung geben kann. Bildung bleibt der Schlüssel für Aufstiegsmöglichkeiten. Unverzichtbar ist eine praxisgerechte und nachfrageorientierte Ausbildung, wie zum Beispiel die duale Berufsausbildung. Zudem müssen Strukturen geschaffen werden, die den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt erleichtern. Dazu gehören auch in-

tegrierte Strategien und Programme für Beschäftigung und Existenzsicherung in den Entwicklungsländern wie etwa Alphabetisierungsprogramme, Vermittlung beruflicher und unternehmerischer Fähigkeiten und Unterstützung bei der Geschäftsgründung. Auch Beschäftigungsprogramme können helfen. Diese haben jedoch zum Teil unbeabsichtigte Nebenwirkungen, etwa wenn die jungen Menschen nur in prekäre Beschäftigungsverhältnisse gebracht werden.

Grundsätzlich aber werden alle Bildungs- und Beschäftigungsprogramme ins Leere laufen, wenn die strukturellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte nicht verbessert werden und die wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Staaten nicht voranschreitet. Hier müssen Reformen des Arbeitsmarktes Hand in Hand gehen mit Bemühungen um mehr Rechtssicherheit, um eine Verbesserung des Investitionsklimas sowie um Maßnahmen zur Konjunkturförderung. Sinkt die allgemeine Arbeitslosigkeit, nimmt in der Regel auch die der Jugendlichen ab. Gleiches gilt für die prekäre Beschäftigung von Jugendlichen: Verbessern sich generell die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung, profitieren davon auch die jungen Menschen.

Literatur

- AfDB, OECD, UNDP, UNECA 2012: African Economic Outlook 2012. Promoting Youth Employment (<http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/PAGES-%20Pocket%20Edition%20AEO2012-EN.pdf>, 1. 10. 14).
- Angenendt, Steffen/Silvia Popp 2012: Jugendarbeitslosigkeit in nordafrikanischen Ländern. Trends, Ursachen und Möglichkeiten für entwicklungspolitisches Handeln (SWP-Aktuell 34) Berlin (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A34_adt_pop.pdf, 1. 10. 14).
- ILO (International Labour Organization) 2013: Global Employment Trends for Youth 2013. A Generation at Risk, Genf (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_212423.pdf, 1. 10. 14).
- ILO 2014: Key Indicators of the Labour Market, 8. Aufl., Genf (<http://kilm.ilo.org/2011/download/kilmcompleteEN.pdf>, statistische Daten: http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm 1. 10. 14).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2014: Education at a Glance 2014. OECD Indicators (<http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>, 24. 9. 14).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2013: World Population Prospects: The 2012 Revision (http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm, 21. 9. 14).

Steffen Angenendt,
Silvia Popp